DOMSTOLENS DOM

19. marts 1998 *

I sag C-1/96,

angående en anmodning, som High Court of Justice, Queen's Bench Division (Det Forenede Kongerige), i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

The Queen

mod

Minister of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: **Compassion in World Farming Ltd,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 34 og 36 og vedrørende gyldigheden af Rådets direktiv 91/629/EØF af 19. november 1991 om fastsættelse af mindstekrav med hensyn til beskyttelse af kalve (EFT L 340, s. 28),

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C. Gulmann, H. Ragnemalm og M. Wathelet samt dommerne G. F. Mancini (refererende dommer), J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann og L. Sevón,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Compassion in World Farming Ltd, ved G. Barling, QC, og P. Duffy, QC, for solicitor M. Rose

— Det Forenede Kongeriges regering ved Assistant Treasury Solicitor J. E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af R. Plender, QC, og barrister S. Masters

— den franske regering ved kontorchef C. de Salins og fuldmægtig F. Pascal, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— Rådet for Den Europæiske Union ved juridisk konsulent M. Sims-Robertson, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent R. Wainwright og H. Støvlbæk, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 27. maj 1997 er afgivet mundtlige indlæg af Compassion in World Farming Ltd, af Det Forenede Kongeriges regering, af den franske regering, af Rådet og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 15. juli 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 12. december 1995, indgået til Domstolen den 2. januar 1996, har High Court of Justice, Queen's Bench Division, i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 34 og 36 og vedrørende gyldigheden af Rådets direktiv 91/629/EØF af 19. november 1991 om fastsættelse af mindstekrav med hensyn til beskyttelse af kalve (EFT L 340, s. 28, herefter »direktivet«).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag, som Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals (herefter »RSPCA«) og Compassion in World Farming Ltd (herefter »CIWF«) har anlagt mod Minister of Agriculture, Fisheries and Food (ministeren for landbrug, fiskeri og fødevarer, herefter »ministeren«) til prøvelse af dennes beslutning om ikke på grundlag af traktatens artikel 36 at begrænse eksporten af slagtekalve til andre medlemsstater.

De relevante internationale retsregler

Den europæiske konvention om beskyttelse af dyr under opdræt

3 Den europæiske konvention om beskyttelse af dyr under opdræt (herefter »konventionen«) blev undertegnet den 10. marts 1976 i Europarådets regi. Konventionen blev godkendt på Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs vegne ved artikel 1 i Rådets afgørelse 78/923/EØF af 19. juni 1978 (EFT L 323, s. 12).

4 Konventionens artikel 3 indeholder følgende bestemmelse: »Dyrene skal huses, fodres, vandes og passes på en måde, som — under hensyntagen til deres art og til graden af deres udvikling, tilpasning og tamhed — er passende for deres fysiologiske og etologiske behov i overensstemmelse med anerkendte praktiske og videnskabelige erfaringer.«

5 I henhold til konventionens artikel 4, stk. 1, må den bevægelsesfrihed, som er passende for et dyr under hensyntagen til dets art og i overensstemmelse med anerkendte praktiske og videnskabelige erfaringer, ikke begrænses på en måde, der medfører unødig lidelse for eller skade på dyret. I henhold til artikel 4, stk. 2, skal et dyr, hvis det til stadighed eller regelmæssigt holdes tøjret eller indespærret, gives så meget plads, som er passende for dets fysiologiske og etologiske behov i overensstemmelse med anerkendte praktiske og videnskabelige erfaringer.

6 I henhold til konventionens artikel 9, stk. 1, skal et stående udvalg være ansvarligt for udarbejdelse og vedtagelse af anbefalinger til de kontraherende parter om gennemførelsen af principperne i konventionen.

Anbefalingen vedrørende kvæg

7 Anbefalingen af 1988 vedrørende kvæg (herefter »anbefalingen«) blev vedtaget af Det Stående Udvalg den 21. oktober 1988 og finder i henhold til artikel 1, stk. 1, anvendelse på alt kvæg under opdræt.

8 Ifølge anbefalingens artikel 6, stk. 3, første afsnit, bør kvægstalde, når der anvendes bindsler, eller dyrene er anbragt i bokse, være indrettet således, at dyrene altid har en bevægelsesfrihed, der er tilstrækkelig stor til, at de kan holde sig selv rene uden besvær, ligesom de bør have tilstrækkelig meget plads til, at de kan lægge sig, hvile, sove og strække sig, når de vil, og rejse sig.

9 Ifølge artikel 10 bør alle dyr have passende adgang til tilstrækkeligt, nærende, rent og afbalanceret foder hver dag og til en tilstrækkelig stor mængde vand af tilstrækkelig god kvalitet, således at deres sundhed og livskraft bevares, og deres adfærdsmæssige og fysiologiske behov tilgodeses. Dyrene skal hver dag gives en tilstrækkelig stor mængde grovfoder.

10 Ifølge anbefalingens artikel 20 gælder denne ikke umiddelbart i de kontraherende parters nationale retsordener, og den skal gennemføres på de vilkår, hver part finder hensigtsmæssige, nærmere bestemt som led i partens lovgivning eller administrative praksis.

Bilag C til anbefalingen

11 Bilag C til anbefalingen, der fastlægger særlige bestemmelser vedrørende kalve, blev vedtaget af Det Stående Udvalg den 8. juni 1993. Ifølge punkt 4 bør enkeltbokses eller -båses dimensioner være tilpasset den størrelse, dyret vil have ved afslutningen af opholdet i boksen eller båsen.

12 Ifølge punkt 8 i bilag C bør opdrætteren sikre sig, at nyfødte kalve får en tilstrækkelig stor mængde råmælk fra moderkoen eller fra en anden passende kilde. Kalve, der er mere end to uger gamle, bør have adgang til appetitvækkende, let fordøjeligt og nærende foder, som indeholder tilstrækkeligt meget jern og grovfoder henset til kalvenes alder, vægt og biologiske behov, således at deres sundhed og livskraft bevares, og de kan have en normal adfærd og udvikle deres vom normalt. Alle kalve bør gives flydende foder mindste to gange om dagen i de første fire uger, og i hvert fald indtil de æder tilstrækkeligt store mængder passende tørfoder.

De relevante fællesskabsretlige bestemmelser

Forordning nr. 805/68

13 I henhold til artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179) omfatter denne fælles markedsordning regler for priser og samhandel og gælder bl.a. for levende tamkvæg.

14 Forordningens artikel 22, stk. 1, andet led, fastlægger et forbud mod alle kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning i samhandelen inden for Fællesskabet.

Direktivet

15 Direktivets artikel 3, stk. 1, andet led, og stk. 4, bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sørger for, at fra og med den 1. januar 1994 og i en overgangsperiode på fire år opfylder alle nyopførte eller ombyggede bedrifter og/eller bedrifter, der tages i brug for første gang efter denne dato, mindst følgende krav:

— ...

— når kalvene er anbragt i enkeltbokse eller bundet i båse, skal boksene eller båsene være forsynet med skillevægge, og deres bredde skal være mindst 90 cm +/- 10% eller 0,80 gange dyrenes højde over skulderkammen.

...

4. Anvendelsesperioden for anlæg, der er opført

— inden den 1. januar 1994, og som ikke opfylder kravene i stk. 1 ... skal under alle omstændigheder udløbe senest den 31. december 2003

— den i stk. 1 nævnte overgangsperiode skal under alle omstændigheder udløbe senest den 31. december 2007, medmindre anlæggene på denne dato er bragt i overensstemmelse med dette direktivs krav.«

16 I henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, skal medlemsstaterne sørge for, at kalveopdræt sker i overensstemmelse med de almindelige bestemmelser, der er fastsat i bilaget til direktivet.

17 For så vidt angår beskyttelse af kalve kan medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 11, stk. 2, fra den i artikel 11, stk. 1, fastsatte dato, dvs. fra den 1. januar 1994, under overholdelse af traktatens almindelige bestemmelser på deres områder opretholde eller indføre strengere bestemmelser end direktivets.

18 I henhold til punkt 7 i bilaget til direktivet skal staldene være indrettet således, at hver kalv kan lægge sig, hvile, rejse sig, holde sig selv ren uden besvær og se andre kalve.

19 I henhold til punkt 11 i bilaget skal alle kalve have adgang til foder, der passer til deres alder, vægt og adfærdsmæssige og fysiologiske behov, af hensyn til deres sundhed og velfærd. Navnlig skal foderet for at sikre kalvenes sundhed, velfærd og

vækst samt for at opfylde deres adfærdsmæssige behov have et tilstrækkeligt indhold af jern samt principielt et minimum af tørfoder med fordøjelige fibre.

De relevante nationale retsforskrifter

20 Siden den 1. januar 1990 har tremmekalveopdræt i Det Forenede Kongerige været forbudt i henhold til Welfare of Calves Regulations 1987 (SI 1987 nr. 2021).

21 Det nu gældende forbud fremgår af Welfare of Livestock Regulations (SI 1994 nr. 2126) og af Welfare of Livestock Regulations (Northern Ireland) (SR 1995 nr. 172).

Baggrunden for hovedsagen

22 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at mellem 500 000 og 600 000 slagtekalve i årene før 1995 årligt blev eksporteret fra Det Forenede Kongerige til andre medlemsstater. En betydelig del af disse kalve blev derefter opdrættet i form af såkaldt »tremmekalveopdræt«, hvorved der anvendes bokslignende indretninger beregnet til en enkelt slagtekalv.

23 Den forelæggende ret har anført, at kalvene ved denne produktionsform opdrættes under forhold, der ikke opfylder de krav vedrørende minimumsbreddemål for tremmebokse til kalve og vedrørende sammensætningen af slagtekalves foder, som er fastsat i konventionen og anbefalingen. Kalvene bliver således 1-2 uger efter deres fødsel anbragt i individuelle bokslignende indretninger, hvori de holdes, indtil de fjernes omkring fem måneder senere for at blive slagtet.

24 Det er derimod ubestridt, at denne form for opdræt i kraft af de fravigelser, som i henhold til direktivet midlertidigt er tilladte, opfylder direktivets krav.

25 Det fremgår endvidere af forelæggelseskendelsen, at eksporten af levende kalve til andre medlemsstater, hvori der drives tremmekalveopdræt, er et spørgsmål, der i væsentlig grad optager den offentlige opinion i Det Forenede Kongerige.

26 RSPCA og CIWF er dyreværnsorganisationer, som bl.a. har en interesse i at forhindre mishandling af husdyr. RSPCA og CIWF rettede henvendelse til ministeren med opfordring til, at denne forbød eller begrænsede eksporten af kalve, som ville blive opdrættet som tremmekalve. Organisationerne gjorde gældende, at Det Forenede Kongeriges regering efter fællesskabsretten råder over en skønsmæssig beføjelse til at begrænse eksporten af slagtekalve til andre medlemsstater, hvori der vil kunne blive tale om opdræt af den ovenfor beskrevne art i strid med de i Det Forenede Kongerige gældende krav og de internationale normer i henhold til konventionen, som samtlige medlemsstater og Fællesskabet har indvilget i at tiltræde.

27 Den 22. maj 1995 tilkendegav ministeren over for RSPCA og CIWF som reaktion herpå, at Det Forenede Kongerige ikke var beføjet til at begrænse eksporten af slagtekalve, og at han under alle omstændigheder ud fra politiske overvejelser ikke var indstillet på at indføre et forbud, selv om han måtte have kompetence hertil.

28 RSPCA og CIWF anlagde herefter sag om »judicial review« ved High Court. Det fremgår af en kendelse afsagt af High Court den 8. maj 1997, som blev meddelt Domstolen den 21. maj 1997, at RSPCA senere er ophørt med at være part i tvisten for den forelæggende ret.

De præjudicielle spørgsmål

29 Under sagen om »judicial review« har den forelæggende ret skønnet, at det for at træffe afgørelse om tvisten mellem parterne var nødvendigt at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende to præjudicielle spørgsmål:

»a) Samtlige medlemsstater er blevet parter i den europæiske konvention af 1976 om beskyttelse af dyr under opdræt (herefter 'konventionen'), og konventionen er blevet godkendt ved Rådets afgørelse 78/923/EØF af 19. juni 1978 (EFT 1978 L 323, s. 12).

b) Anbefalingen af 1988 vedrørende kvæg (herefter 'anbefalingen') er blevet vedtaget af det i medfør af konventionen nedsatte stående udvalg og er trådt i kraft efter konventionens regler.

c) De normer, der er fastsat ved — og udarbejdet i medfør af — konventionen, omfatter regler om minimumsbreddemål for tremmebokse til kalve og om sammensætningen af slagtekalves foder.

d) Rådets direktiv 91/629/EØF fastsætter bindende mindstekrav med hensyn til beskyttelse af kalve, der på visse punkter er mindre strenge end de normer, der er fastsat ved — og udarbejdet i medfør af — konventionen, herunder for så vidt angår bredden af tremmebokse til kalve og sammensætningen af kalves foder.

e) Direktivet indeholder bemyndigelse for medlemsstaterne til på deres områder at opretholde eller indføre strengere bestemmelser om beskyttelse af kalve end direktivets.

f) Slagtekalve eksporteres fra en medlemsstat A til visse andre medlemsstater (medlemsstaterne B), der har gennemført og/eller overholder direktivet, men som ikke har gennemført og/eller ikke overholder de ovenfor i punkt c) angivne normer, hvorimod medlemsstat A har gennemført og overholder disse normer.

g) Eksporten af kalve, der vil blive opdrættet i strid med konventionen, anses for grusom og uetisk af dyreværnsorganisationer og en stor del af den offentlige opinion, der støttes af anerkendte veterinæreksperter, i den medlemsstat, som eksporten sker fra.

1) Kan medlemsstat A under omstændigheder som de ovenfor angivne på grundlag af EF-traktatens artikel 36, herunder navnlig under henvisning til de deri nævnte hensyn til den offentlige sædelighed, den offentlige orden og/eller beskyttelse af dyrs liv eller sundhed, indføre restriktioner for eksporten af levende kalve fra medlemsstat A med det formål at forhindre, at disse opdrættes som tremmekalve i medlemsstaterne B?

2) Såfremt det følger af direktivets bestemmelser, forudsat at disse er gyldige, at spørgsmål 1) må besvares benægtende, ønskes det oplyst, hvorvidt disse bestemmelser *er* gyldige.«

Direktivets gyldighed

30 Ved det andet spørgsmål, som bør undersøges først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvorvidt direktivet er ugyldigt, for så vidt det ikke er i overensstemmelse med konventionen og anbefalingen.

31 Hvad angår konventionen bemærkes indledningsvis, at denne fra tidspunktet for sin ikrafttrædelse har været en integrerende del af Fællesskabets retsorden.

32 Det fremgår dog allerede af affattelsen af de i præmis 3-6 i denne dom citerede bestemmelser, at de kontraherende parter råder over betydelige skønsmæssige beføjelser med hensyn til valget af de nærmere vilkår for konventionens gennemførelse.

33 Som anført af generaladvokaten i punkt 132 i forslaget til afgørelse har konventionens ønske om, at de kontraherende parter skal lægge vægt på, at der ved opdræt tages hensyn til dyrenes velfærd på afgørende områder, ikke fundet udtryk i krav, hvis manglende opfyldelse ved direktivet kan berøre dettes gyldighed.

34 Det fremgår således allerede af ordlyden af de nævnte bestemmelser, at disse er af vejledende art og alene fastsætter, at der skal udarbejdes anbefalinger til de kontraherende parter om den nærmere gennemførelse af de i bestemmelserne fastlagte principper.

35 Hvad angår anbefalingen fremgår det for det første udtrykkeligt af dennes artikel 20, at den ikke er umiddelbart gældende i parternes nationale retsordener, og at den skal gennemføres på de vilkår, som hver part finder hensigtsmæssige, nærmere bestemt som led i partens lovgivning eller administrative praksis.

36 For det andet gælder det, at selv om bestemmelserne i anbefalingen og i bilaget angående kvægstalde og foder er mere detaljerede end konventionens bestemmelser, kan bestemmelser af denne art ikke være udtryk for retlige forskrifter, der er bindende for de kontraherende parter og dermed for Fællesskabet.

37 Det andet spørgsmål må følgelig besvares med, at gennemgangen af direktivet intet har frembragt, der kan rejse tvivl om direktivets gyldighed.

Traktatens artikel 36 som hjemmel

38 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt en medlemsstat, der følger den anbefaling, som er blevet udarbejdet med henblik på gennemførelsen af principperne i konventionen, på grundlag af traktatens artikel 36, herunder navnlig under henvisning til de deri nævnte hensyn til den offentlige sædelighed, den offentlige orden eller beskyttelse af dyrs liv og sundhed, kan indføre restriktioner for eksporten af levende kalve med det formål at forhindre, at disse opdrættes som tremmekalve i andre medlemsstater, der har gennemført direktivet, men som ikke følger anbefalingen.

39 Det bemærkes indledningsvis, at et forbud mod eller en restriktion for eksporten af levende kalve fra en medlemsstat til andre medlemsstater er en kvantitativ udførselsrestriktion, der strider mod traktatens artikel 34.

40 CIWF har ikke bestridt dette, men gør gældende, at en sådan restriktion vil være tilstrækkeligt begrundet i traktatens artikel 36 og dermed forenelig med fællesskabsretten.

41 Det bemærkes herom for det første, at medlemsstaterne, når der er udstedt en forordning om oprettelse af en fælles markedsordning for en given sektor, er forpligtet til ikke at gøre undtagelser fra ordningen eller i øvrigt tilsidesætte den (jf. bl.a. dom af 25.11.1986, sag 148/85, Forest, Sml. s. 3449, præmis 14). Ordninger, der opstiller hindringer for, at en fælles markedsordning kan fungere efter hensigten, strider også mod denne markedsordning, selv om det pågældende spørgsmål ikke er udtømmende reguleret ved denne (jf. herved dom af 25.11.1986, sag 218/85, Cerafel, Sml. s. 3513, præmis 13, og af 27.11.1997, sag C-27/96, Danisco Sugar, Sml. I, s. 6653, præmis 24).

42 I henhold til artikel 1 i forordning nr. 805/68 er levende tamkvæg omfattet af en fælles markedsordning, og i henhold til forordningens artikel 22, stk. 1, andet led, skal tamkvæg være genstand for fri bevægelighed mellem medlemsstaterne, idet kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning er forbudt i samhandelen inden for Fællesskabet.

43 Endvidere har Domstolen allerede tidligere fastslået, at bl.a. enhver national bestemmelse eller form for praksis, som kan ændre import- eller eksportstrømmene — idet producenterne forbydes frit at købe og sælge i den stat, hvori de er

etableret, eller i en hvilken som helst anden medlemsstat på de i fællesskabslovgivningen fastsatte betingelser — er uforenelig med den pågældende markedsordnings principper (dom af 29.11.1978, sag 83/78, Pigs Marketing Board mod Redmond, Sml. s. 2347, præmis 58).

44 Som anført af Det Forenede Kongeriges regering ville et forbud mod eksport af kalve som det her omhandlede have en indvirkning på markedsstrukturen og navnlig i betydelig grad påvirke prisdannelsen på markedet, hvilket ville være en hindring for, at den fælles markedsordning kan fungere efter hensigten.

45 Det bemærkes herved, at Domstolen i dom af 1. april 1982 (forenede sager 141/81, 142/81 og 143/81, Holdijk m.fl., Sml. s. 1299) har fastslået, at fællesskabsretten på sit nuværende udviklingstrin ikke er til hinder for, at en medlemsstat med det formål at beskytte dyr ensidigt opretholder eller indfører bestemmelser om krav, som skal opfyldes ved indretning af båse til fedekalve, og som gælder uden forskel, hvadenten kalvene er bestemt for hjemmemarkedet eller til eksport.

46 Den nævnte dom angik dog foranstaltninger, som en medlemsstat kun bragte i anvendelse på sit eget område. Endvidere blev dommen afsagt, før fællesskabslovgiver udstedte direktivet, og i dommen blev der udtrykkeligt lagt vægt på, at den fælles markedsordning ikke indeholdt nogen bestemmelser om beskyttelse af dyr under opdræt (jf. dommen i sagen Holdijk m.fl., a.st., præmis 13).

47 Hvad herefter nærmere angår spørgsmålet om traktatens artikel 36 som hjemmel bemærkes, at det på grundlag af denne bestemmelse er muligt at opretholde begrænsninger af de frie varebevægelser, som er begrundet i hensynet til den offentlige sædelighed, den offentlige orden eller beskyttelse af dyrs sundhed og liv, der er anerkendt som grundlæggende krav i fællesskabsretten, men at bestemmelsen ikke kan anvendes som hjemmel, såfremt der i fællesskabsdirektiver foreskrives harmonisering af de foranstaltninger, der er nødvendige for at virkeliggøre

det særlige mål, som ellers kunne forfølges med hjemmel i artikel 36 (jf. herved dom af 23.5.1996, sag C-5/94, Hedley Lomas, Sml. I, s. 2553, præmis 18). I sådanne tilfælde må de egnede kontrolforanstaltninger og beskyttelsesforanstaltninger træffes inden for de rammer, som harmoniseringsdirektivet angiver (jf. dom af 5.10.1994, sag C-323/93, Centre d'insémination de la Crespelle, Sml. I, s. 5077, præmis 31). Herved bør medlemsstaterne udvise gensidig tillid til den kontrol, der foretages på deres respektive områder (jf. senest dommen i sagen Hedley Lomas, a.st., præmis 19).

48 Det må herefter undersøges, hvorvidt direktivet fastsætter de harmoniseringsforanstaltninger, der er nødvendige for at beskytte kalves sundhed, dvs. det primære hensyn, som en anvendelse af artikel 36 ville tilgodese.

49 Som det fremgår af Domstolens praksis, skal der ved fortolkningen af fællesskabsbestemmelser ikke blot tages hensyn til ordlyden, men også til den sammenhæng, hvori bestemmelserne indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som de udgør en del af (jf. bl.a. dom af 19.10.1995, sag C-128/94, Hönig, Sml. I, s. 3389, præmis 9).

50 Hvad for det første angår direktivets ordlyd bemærkes, at dettes artikel 3, stk. 1, fastsætter krav med hensyn til, hvor meget plads kalve mindst skal have til rådighed. Endvidere skal medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 4 sørge for, at kalveopdræt sker i overensstemmelse med de almindelige bestemmelser, der er fastsat i bilaget til direktivet, herunder hvad angår de i punkt 7 og 11 fastsatte mindstekrav med hensyn til plads og foder.

51 Hvad herefter angår den sammenhæng, hvori direktivet indgår, fremgår det af de to første betragtninger til direktivet, at dettes bestemmelser om mindstekrav med hensyn til beskyttelse af kalve har baggrund i en beslutning af 20. februar 1987 vedtaget af Europa-Parlamentet om politikken vedrørende dyrs velfærd (EFT C 76, s. 185) og i afgørelse 78/923.

52 Hvad endelig angår direktivets formål fremgår det af femte og sjette betragtning til direktivet, at dette er blevet udstedt for at tilgodese behovet dels for at fjerne de forskelle, som ved at fordreje konkurrencevilkårene »hindrer, at den fælles markedsordning for kalve og afledte produkter kan fungere tilfredsstillende«, dels for at »[fastsætte] fælles mindstekrav med hensyn til beskyttelse af avls- og fedekalve for at sikre en rationel produktionsudvikling«. Endvidere fremgår det af syvende betragtning, at formålet med den foreløbige periode blot er at give Kommissionen mulighed for aktivt at fortsætte den videnskabelige forskning for at finde frem til det eller de opdrætssystemer, som bedst kan sikre kalvenes velfærd.

53 Fællesskabslovgiver har således søgt at foretage en afvejning mellem dyreværnshensyn og hensynet til, at den fælles markedsordning for kalve og afledte produkter kan fungere efter hensigten.

54 Det fremgår følgelig af såvel direktivets ordlyd, af den sammenhæng, hvori det indgår, som af de målsætninger, det forfølger, at det fastsætter fælles mindstekrav med hensyn til beskyttelse af kalve, der holdes indelukket med henblik på opdræt og opfedning.

55 CIWF har imidlertid gjort gældende, at det følger af medlemsstaternes vide skønsmæssige beføjelser til i overensstemmelse med direktivets artikel 3, stk. 4, at træffe bestemmelse om fravigelser i meget lange perioder, at direktivet ikke er udtryk for en fuldstændig harmonisering, som udelukker en anvendelse af artikel 36.

56 Det bemærkes herom, at fællesskabslovgiver ved direktivet udtømmende har fastsat de ovenfor angivne fælles mindstekrav.

57 Endvidere er medlemsstaterne forpligtet til at gennemføre disse krav på deres områder ifølge en nærmere angivet tidsplan af hensyn til velfærden hos kalve under opdræt. De fravigelser, der midlertidigt kan træffes bestemmelse om, er i sig selv udtømmende fastlagt i direktivet.

58 Denne antagelse kan ikke afsvækkes af, at medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 11, stk. 2, under overholdelse af traktatens almindelige bestemmelser på deres områder kan opretholde eller indføre strengere bestemmelser end direktivets.

59 Det fremgår således af affattelsen af artikel 11, stk. 2, dels, at de i henhold hertil tilladte foranstaltninger, som nøje skal være begrænset til den pågældende medlemsstats område, kun kan omfatte opdræt henhørende under medlemsstatens kompetence, dels at sådanne foranstaltninger kun er tilladt i det omfang, de er forenelige med traktatens almindelige bestemmelser.

60 Der må gives Det Forenede Kongeriges regering medhold i, at det udtrykkeligt fremgår af ordlyden af den nævnte bestemmelse, at medlemsstaterne ikke kan indføre andre strengere bestemmelser om beskyttelse af kalve end bestemmelser, der alene finder anvendelse på deres egne områder.

61 Ved at udstede Welfare of Livestock Regulations 1994 og Welfare of Livestock Regulations (Northern Ireland) 1995 har Det Forenede Kongerige i overensstemmelse med artikel 11, stk. 2, på sit område indført strengere bestemmelser end direktivets.

62 Et forbud mod eksport som følge af ordningerne i andre medlemsstater, der på deres side har gennemført direktivet, ville herved gå ud over rammerne for undtagelsesbestemmelsen i artikel 11, stk. 2. Et eksportforbud som det af CIWF krævede ville således undergrave den ved direktivet gennemførte harmonisering.

63 Den omstændighed, at medlemsstaterne på deres egne områder kan indføre strengere bestemmelser om beskyttelse end direktivets, kan følgelig ikke afsvække den antagelse, at dette har givet udtømmende bestemmelser om medlemsstaternes kompetence med hensyn til beskyttelse af kalve under opdræt (jf. i denne retning dom af 23.5.1990, sag C-169/89, Van den Burg, Sml. I, s. 2143, præmis 9 og 12).

64 Det må herefter fastslås, at en medlemsstat ikke kan begrænse eksporten af kalve til andre medlemsstater på grundlag af traktatens artikel 36 under henvisning til hensynet til beskyttelse af dyrenes sundhed, som er det hensyn, der konkret ligger til grund for den ved direktivet gennemførte harmonisering.

65 Det bør herefter undersøges, hvorvidt en medlemsstat på grundlag af artikel 36 kan begrænse eksporten af kalve til andre medlemsstater under henvisning til hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sædelighed, som direktivet ikke angår.

66 Det bemærkes herom, at CIWF til støtte for sine synspunkter alene har henvist til opfattelsen og reaktionerne hos en del af den nationale offentlige opinion, som finder, at den ved direktivet indførte ordning ikke i tilstrækkeligt omfang beskytter dyrenes sundhed. Spørgsmålet om den offentlige orden og den offentlige sædelighed rejses dermed i realiteten ikke selvstændigt, men i sammenhæng med spørgsmålet om beskyttelsen af dyrenes sundhed, som harmoniseringsdirektivet har som genstand.

67 Det bemærkes i øvrigt, at en medlemsstat ikke som anført af CIWF under henvisning til opfattelsen eller reaktionerne hos en del af den nationale offentlige opinion ensidigt kan indføre bestemmelser, der strider mod en af fællesskabsinstitutionerne fastlagt harmoniseringsordning.

68 Under omstændigheder som i hovedsagen savner det følgelig ligeledes grundlag at gøre brug af artikel 36 under henvisning til beskyttelsen af den offentlige orden eller den offentlige sædelighed.

69 Det må herefter fastslås, at en medlemsstat, der følger den anbefaling, som er blevet udarbejdet med henblik på gennemførelsen af principperne i konventionen, ikke på grundlag af traktatens artikel 36, herunder navnlig under henvisning til de deri nævnte hensyn til den offentlige sædelighed, den offentlige orden eller beskyttelse af dyrs liv og sundhed, kan indføre restriktioner for eksporten af levende kalve med det formål at forhindre, at disse opdrættes som tremmekalve i andre medlemsstater, der har gennemført direktivet, men som ikke følger anbefalingen.

Sagens omkostninger

70 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongeriges regering, den franske regering, Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice, Queen's Bench Division, ved kendelse af 12. december 1995, for ret:

1) **Gennemgangen af Rådets direktiv 91/629/EØF af 19. november 1991 om fastsættelse af mindstekrav med hensyn til beskyttelse af kalve har intet frembragt, der kan rejse tvivl om direktivets gyldighed.**

2) **En medlemsstat, der følger den anbefaling af 1988 vedrørende kvæg, som er blevet udarbejdet med henblik på gennemførelsen af principperne i den europæiske konvention om beskyttelse af dyr under opdræt, kan ikke på grundlag af EF-traktatens artikel 36, herunder navnlig under henvisning til de deri nævnte hensyn til den offentlige sædelighed, den offentlige orden eller beskyttelse af dyrs liv og sundhed, indføre restriktioner for eksporten af levende kalve med det formål at forhindre, at disse opdrættes som tremmekalve i andre medlemsstater, der har gennemført direktiv 91/629, men som ikke følger anbefalingen.**

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Mancini Moitinho de Almeida

Kapteyn Murray Edward Puissochet

Hirsch Jann Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. marts 1998.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident